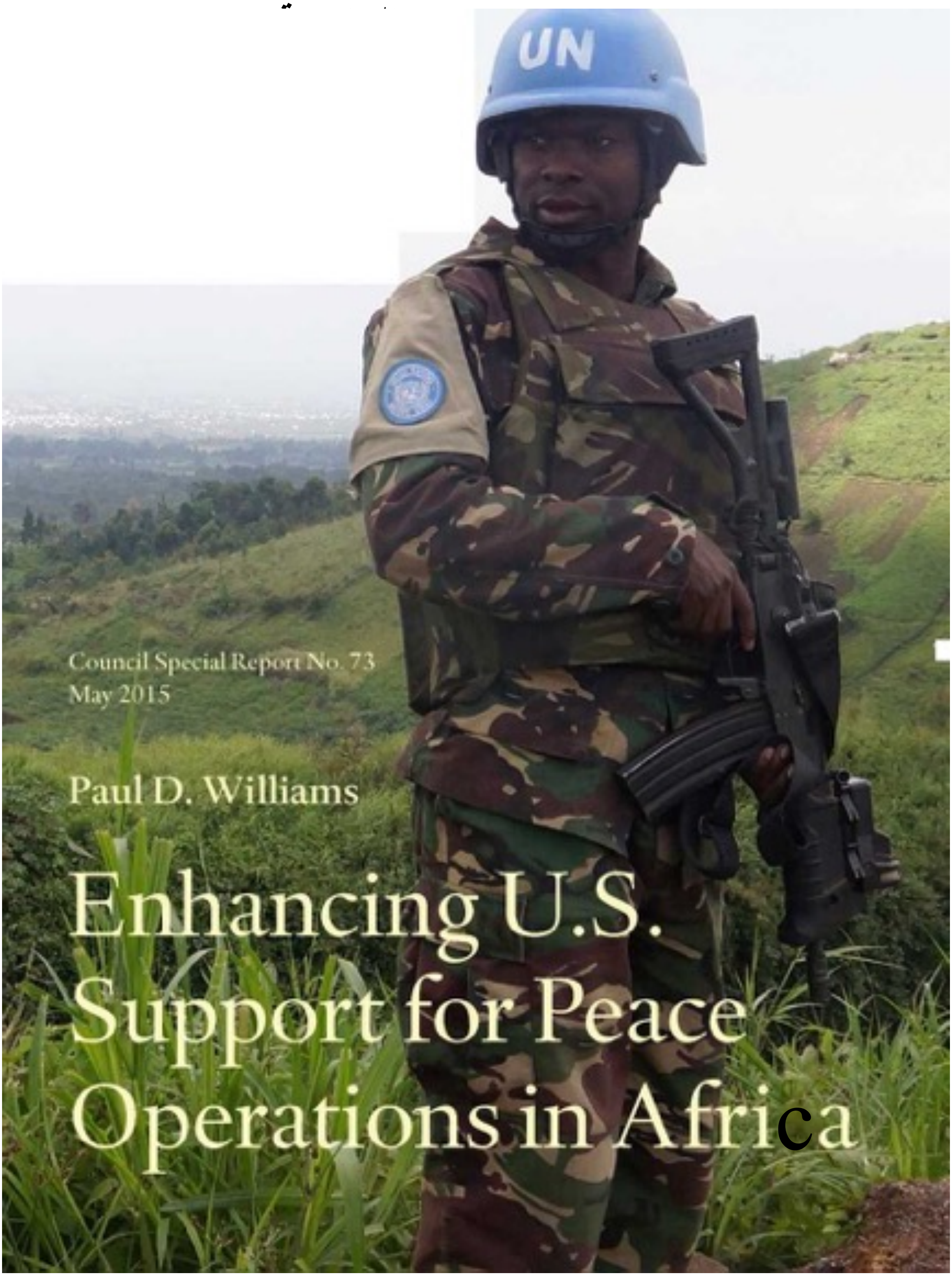
مجلس
العلاقات



Council Special Report No. 73
May 2015

Paul D. Williams

Enhancing U.S. Support for Peace Operations in Africa

تحسين دعم الولايات المتحدة لعمليات السلام في إفريقيا

**مجلس
العلاقات
الخارجية**

مركز العمل الوقائي

التقرير الخاص رقم 73 للمجلس في مايو
2015

بول د ويليامز

تحسين دعم الولايات المتحدة لعمليات السلام في إفريقيا

مجلس العلاقات الخارجية (CFR) منظمة ومركز بحوث ودار ناشر مستقلة أعضاؤها من غير الحزبيين، ويعمل المجلس على أن يكون موردًا للأعضاء والمسؤولين الحكوميين والموظفين التنفيذيين والصحفيين والمحاضرين والطلاب والزعماء المدنيين والدينيين وغيرهم من المواطنين المتابعين لمساعدتهم على الوصول إلى فهم أفضل للعالم وخيارات السياسة الخارجية التي تواجه الولايات المتحدة والدول الأخرى. يقوم مجلس العلاقات الخارجية - الذي تأسس عام 1921 - بمهمته عن طريق الحفاظ على التنوع في عضويته مع وضع برامج خاصة لتعزيز المصالح وتنمية الخبرات لدى الجيل التالي من زعماء السياسة الخارجية؛ ويعقد الاجتماعات في مقره الرئيسي في نيويورك وفي واشنطن العاصمة والمدن الأخرى حيث يجتمع كبار المسؤولين الحكوميين وأعضاء الكونجرس وزعماء العالم والمفكرون البارزون مع أعضاء المجلس للنقاش والجدال حول القضايا الدولية الرئيسية؛ ويدعم المجلس برنامج دراسات يرعى الأبحاث المستقلة مما يتيح للباحثين في مركز العلاقات الخارجية إمكانية كتابة مقالات وتقارير وكتب وعقد جلسات نقاشية لتحليل قضايا السياسة الخارجية وتقديم توصيات سياسية واقعية؛ وينشر المجلس جريدة الشؤون الخارجية *(Foreign Affairs)* المرموقة المعنية بالشؤون الخارجية والسياسة الخارجية للولايات المتحدة؛ ويرعى المجلس فرق العمل المستقلة التي تضع تقارير تضم كلاً من النتائج التي تم اكتشافها والتوصيات بشأن السياسة تجاه أمور السياسة الخارجية الأكثر أهمية؛ ويقدم المجلس معلومات حديثة وتحليلاً حول الأحداث في العالم والسياسة الخارجية الأمريكية على موقعه الإلكتروني cfr.org.

لا يأخذ مجلس العلاقات الخارجية مواقف كمؤسسة في القضايا السياسية وليست له علاقة بحكومة الولايات المتحدة. ويتحمل المؤلف أو المؤلفون فقط المسؤولية عن كل الآراء الواردة في منشوراته وعلى موقعه الإلكتروني.

تمثل تقارير المجلس الخاصة (CSRs) ملخصات سياسية موجزة يتم وضعها لتقديم استجابة سريعة لأزمة قائمة أو للمساهمة في فهم الجمهور للأزمات السياسة الحالية. يكتب تقارير المجلس الخاصة مؤلفون قد يكونوا تابعين لمجلس العلاقات الخارجية أو خبراء معروفين من خارج المؤسسة، ويكتبونها بالتشاور مع لجنة استشارية بهدف أن يستغرق التقرير ستين يومًا منذ البدء فيه حتى النشر. تقوم اللجنة بدور مجلس تصويت وتقدم تعليقات على مسودة التقرير. وتجتمع مرتين في العادة - مرة قبل كتابة المسودة ومرة أخرى عندما تكون هناك مسودة للاطلاع عليها؛ إلا أنه ليس مطلوبًا من أعضاء اللجنة الاستشارية - على العكس من أعضاء فريق العمل - التصديق على التقرير أو رعايته بشكل آخر. توضع تقارير المجلس الخاصة بمجرد نشرها على الموقع www.cfr.org.

للمزيد من المعلومات حول مجلس العلاقات الخارجية أو هذا التقرير الخاص، يرجى الكتابة إلى العنوان Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10065 أو الاتصال بمكتب الاتصالات على الرقم 212.434.9888. زر موقعنا على الويب، cfr.org.

مطبوع في الولايات المتحدة الأمريكية.

لإرسال خطاب ردًا على أحد تقارير المجلس الخاصة لنشره على موقعنا الإلكتروني cfr.org، يمكنك إرسال رسالة إلكترونية إلى csreditor@cfr.org. أو يمكن إرسال الخطابات إلينا بالبريد على العنوان: Publications Department, Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10065. ينبغي أن تشتمل الخطابات على اسم الكاتب وعنوانه البريدي ورقم الهاتف الذي يرد عليه أثناء النهار. يمكن تحرير الخطابات لتحديد طولها وزيادة وضوحها ويمكن نشرها عبر الإنترنت. يرجى عدم إرسال مرفقات. تدخل كل الخطابات في ملكية مجلس العلاقات الخارجية ولن تعود إلى المرسل. نأسف لعدم قدرتنا على الرد على كل خطاب بسبب كمية المراسلات.

المحتويات

تمهيد

بدأت خمسون عملية حفظ سلام في إفريقيا في السنوات الخمس عشرة الماضية. وهناك الآن أكثر من مائة ألف جندي حفظ سلام منتشرين في أنحاء القارة لتنفيذ عدة مهام بقيادة منظمة الأمم المتحدة (UN) أو الاتحاد الإفريقي (AU) في الغالب. ويرتفع الطلب على جنود حفظ السلام وعلى الدول التي تقدم مثل هذه القوات بسبب العنف المتصاعد وعدم الاستقرار في شمال إفريقيا والجماعات المسلحة مثل حركة الشباب. وليس من الغريب أن هذا النظام يتعرض لضغوط حادة سواء من الناحية الاستراتيجية أو المالية.

يرى بول د ويليامز ـ الأستاذ المساعد في كلية إليوت للشؤون الدولية في جامعة جورج واشنطن ـ في هذا التقرير الخاص للمجلس أن المشاركة الأكبر من الولايات المتحدة أمر ضروري لتحسين جودة ونجاح عمليات السلام في إفريقيا والتي يبدو أنها تعاني من نقص القوة البشرية المدربة والتمويل. ومما زاد الأمور سوءًا أنه يتم بذل هذه الجهود في ظل حقيقة أنه مطلوب من الأفراد تنفيذ مهام تتجاوز بكثير عمليات حفظ السلام العادية مما يجعل القوات غير مستعدة بشكل كافٍ لمواجهة تحديات مكافحة التمرد والإرهاب وبناء الدولة والعديد من الواجبات الأخرى.

في النهاية، إذا كانت الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي سيواصلان بذل جهود موجهة في الحقيقة إلى تنفيذ مهام أخرى إلى جانب حفظ السلام، فسوف تحتاج هاتان المؤسستان إلى عدد أكبر من الدول التي تساهم بالقوات. سيؤدي هذا إلى تكوين وحدات ذات قدرة على تنفيذ التزامات معقدة ومتعددة الأبعاد بمعايير أداء مرتفعة. يرى ويليامز أنه لتحقيق هذا فإن المشاركة الأكبر من الولايات المتحدة أمر ضروري.

يقدم المؤلف عددًا من التوصيات. ويقدم مبررات إصدار توجيه سياسي رئاسي جديد بشأن عمليات حفظ السلام بعد مرور أكثر من عشرين عامًا على آخر توجيه. كما يقترح ويليامز أن تعزز الولايات المتحدة الشراكات مع الدول الإفريقية باختيار دول ذات سجل معروف في الاستثمار في برامج التعليم العسكري لديها واستخدام قواتها المتخصصة في تنفيذ مهام دعم السلام. وبهدف رعاية المؤسسات متعددة الأطراف، يقترح أن تعمل الولايات المتحدة عن قرب مع الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي من أجل وضع برامج تدريب ومعايير أداء لكل جنود حفظ السلام. كما يؤيد ويليامز زيادة التزامات الولايات المتحدة بتقديم أفراد لمهام حفظ السلام نفسها عن طريق نشر فرق عسكرية متخصصة. وهو يعتقد أن تقديم الخبرات العسكرية للولايات في شكل وحدات طبية وهندسية ووحدات إمدادات وطيران إلى جانب وحدات الاستخبارات والرصد والاستطلاع سيكون أمرًا مفيدًا في زيادة قاعدة المهارات والمعارف للوحدات على الأرض. يدرك المؤلف جيدًا أن هذا الاقتراح يثير الكثير من الأسئلة السياسية والمنهجية ويتناولها في التقرير.

كما يتناول ويليامز مسألة الموارد المالية. على الرغم من أن الولايات المتحدة هي أكبر مصدر منفرد للدعم المالي لعمليات السلام التي تقودها الأمم المتحدة وعمليات السلام بقيادة إفريقية، فإن هناك فجوات تمويل بالنسبة لكل من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي. مطلوب المزيد من أطراف أخرى في الاتحاد الإفريقي وحول العالم، لكن ويليامز يطالب الكونجرس أيضًا الحد الأقصى الذي يفرضه على تمويل المساهمات في مثل هذه المهام.

تحسين دعم الولايات المتحدة لعمليات السلام في إفريقيا يقدم خطوات واضحة ينبغي أن تتخذها واشنطن لإصلاح نظام حفظ السلام العالمي. إنه يقدم تحليلاً جادًا لنقاط عدم الكفاءة في النظام الحالي ويضع توصيات لكيفية التعامل معها. وكانت النتيجة هي تقرير يقدم تقييمًا عميقًا للتحدي وعددًا من التوصيات التي تستحق التفكير والنقاش الجادين.

ريتشارد ن هاس

الرئيس
مجلس العلاقات الخارجية في مايو 2015

شكر وتقدير

استفاد هذا التقرير من رؤى ودعم العديد من الأشخاص ويسرني أن أشكرهم هنا. في مجلس العلاقات الخارجية (CFR)، أرغب في شكر بول ب ستيرز وآنا فيوار وهيليا إجهاني في مركز العمل الوقائي (CPA) لدعمهم فكرة كتابة تقرير حول هذا الموضوع من البداية ولإرشاداتهم طوال عملية النشر اللاحقة. أوجه شكري العميق لكل من ستيوارت م باتريك وإيزابيلا بينيت في برنامج المؤسسات الدولية والحوكمة العالمية في مجلس العلاقات الخارجية لتيسيرهما السفر إلى القرن الإفريقي ومركز قيادة الولايات المتحدة في إفريقيا، وهي الزيارة التي أعطتني الكثير من الرؤى المفيدة. أرغب أيضًا في شكر اللجنة الاستشارية لهذا التقرير برئاسة إستر بريمر. لقد قدم أعضاؤها الكثير من الاقتراحات المفيدة حول نطاق هذا التقرير ومادته إلى جانب كيفية وضع إطار لبعض النقاشات. كما قدم كل من ريتشارد ن هاس رئيس مجلس العلاقات الخارجية وجيمس م ليندساي مدير قسم الدراسات تعليقات مفيدة ساعدتني في إثراء نقاط التركيز والجدال. ساعدتني باتريشيا دورف وإلى دفوركين في إدارة المنشورات على وضع تقرير أكثر وضوحًا وإيجازًا بطريقة لم تكن لتتوفر بدونهما. وقد قدمت لي كورتني دوجارت في إدارة الاتصالات العالمية والعلاقات الإعلامية الكثير من الاقتراحات الثرية حول كيفية تسويق هذا التقرير.

من خارج مجلس العلاقات الخارجية، أشكر الكثير من المسؤولين والموظفين في حكومة الولايات المتحدة والاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة على الوقت الذي منحوه لمناقشة القضايا معي. آمل في أن يساعد هذا التقرير على دعم عمليات السلام الفعالة التي يعملون بجد لتقديمها. كما كان لأفراد آخرين تأثير على تفكيري في هذا الموضوع وقدموا تعليقات وانتقادات للمسودات الأولى. أشعر بامتنان خاص لكل من أليكس بيلامي وكاثرينا كولمان وسيدريك دي كوننج وسولومون ديرسو وويليام دورك وكولبي جودمان وريتشارد جوان وجوردي هانوم ووالتر لوتز وآدم سميث.

تم إصدار هذا المنشور بمنحة من مؤسسة كارنيجي في نيويورك. العبارات والآراء الواردة هنا تخصني وحدي. بول د ويليامز

تقرير خاص للمجلس

مقدمة

ينتشر عدد غير مسبوق من جنود حفظ السلام حاليًا في إفريقيا. ويتولون مهامًا حساسة تشمل العمل على استقرار الدول التي ضربتها أعمال العنف وحماية المدنيين وتيسير المساعدات الإنسانية وتفكيك الجماعات المسلحة غير القانونية وإجراء الانتخابات ودعم الأمن العام وسيادة القانون. عندما قامت عمليات السلام في الظروف الصحيحة، حققت نجاحًا جيدًا في تيسير عمليات الانتقال من الحرب إلى السلام كما فعلت في السلفادور ونيكاراجوا وناميبيا وموزمبيق وسيراليون وليبيريا وكمبوديا وتيمور الشرقية والبوسنة. هناك دليل قوي على أن عمليات السلام تساعد في حماية المدنيين. لقد أدركت الحكومات المتعاقبة في الولايات المتحدة أن مثل هذه العمليات تخدم المصالح الأمريكية والأمن القومي وأنها فعالة في التكلفة وتكتسب شرعية أكبر من العمليات التي تقودها الولايات المتحدة وحدها. في إفريقيا بالتحديد، تعزز عمليات السلام هدفين أساسيين لدى واشنطن: دعم السلام والأمن وتعزيز المؤسسات الديمقراطية.

إلا أن الحالة القائمة تتسم بالهشاشة، وخاصة بالنظر إلى فريق العمل متعدد الجنسيات ضد بوكو حرام في غرب إفريقيا وربما عملية أخرى قد تكون مطلوبة في ليبيا بعد التدخل بقيادة الولايات المتحدة عام 2011. تتعرض عمليات السلام في القارة لضغوط حادة نتيجة الإخفاقات المتعددة النابعة من عمليات السلام نفسها والمنظمات الدولية التي تسمح بها إلى جانب الجهود غير الكافية للحكومات المتعاقبة في الولايات المتحدة.

أولاً، التقسيم الدولي الحالي للمهام مثير للجدل وغير قابل للاستمرار. فالدول التي تحتاج إلى المهام وتوافق عليها في الأمم المتحدة (UN) غالبًا ما تختلف عن الدول التي تقدم الجنود وتساهم بالتمويل الأكبر. وقد أدى هذا التباين إلى دعوات لتوسيع قاعدة الدول المساهمة بقوات جيش و/أو شرطة (T/PCCs)، كما أثار أسئلة حول كيفية تشاور مجلس الأمن في الأمم المتحدة مع تلك الدول المساهمة وحول الأمور المتعلقة بالعمليات والتي يمكن أن تعيق فعالية المهمة. ثانيًا، وجدت بعض المهام صعوبات في التعامل مع الدوافع الأساسية لعدم الاستقرار والعنف في مسرح عملياتهم، وذلك بسبب افتقادها للنفوذ الحقيقي لدى الكثير من أطراف النزاع، وخاصة الحكومات التي تستضيفهم. ثالثًا، كثيرًا ما كانت قرارات العمليات الأخيرة لا تحدد الخطوط الفاصلة بين حفظ السلام وفرض الاستقرار ومكافحة التمرد ومكافحة الإرهاب ومنع الأعمال الوحشية وبناء الدولة. نادرًا ما يكون جنود حفظ السلام مدربين أو مجهزين أو لديهم الدافعية للتعامل مع مثل هذه التحديات ومواجهة مجموعة من الفجوات المهولة في القدرات العملياتية. وأخيرًا، فإن مجموعة مؤسسات إدارة النزاع المعروفة معًا باسم منظومة السلم والأمن الإفريقية ليست مكتملة بعد. تترنح مؤسساتها من أزمة لأزمة وتعمل بتمويل محلي محدود. وقد أدى هذا إلى التأثير على مصداقية الاتحاد الإفريقي (AU) وكذلك مصداقية دعواته لتولي مسؤولية التحديات الأمنية في إفريقيا.

بالنظر إلى الاهتمام المتزايد برعاية استقرار إفريقيا ورخائها، ينبغي على الولايات المتحدة أن تستخدم نفوذها السياسي في التعامل مع هذه الصعوبات. إلا أن واشنطن ما زالت تواجه مشاكل داخلية وخارجية مرتبطة بعمليات السلام. تفتقر واشنطن داخليًا لمنهج استراتيجي واضح الصياغة لوضع سياسة وتوضيح العمليات التي تقوم بها عدة وكالات وسلطات التمويل في هذا الأمر. كما فشلت الولايات المتحدة أيضًا في دفع مساهماتها في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بالكامل وفي الوقت المحدد. تواجه واشنطن خارجيًا خيارات صعبة فيما يخص كيفية تحديد الشركاء الأفارقة الفعالين في مجال الأمن وإقامة التوازن المدني/العسكري الملائم في دعمها لعمليات السلام. مما لا يخدم مصالح الولايات المتحدة أو قضية حفظ السلام أن يتم الحفاظ على "شراكات" أحادية الجانب تقدم عائدًا قليلاً على الاستثمار.

لتقديم دعم أفضل لعمليات السلام في إفريقيا، ينبغي على الولايات المتحدة أن تتخذ الخطوات التالية. ينبغي على واشنطن أولاً أن تكون انتقائية (بدعم الممارسات الجيدة القائمة) بدلاً من فرض شروط (تقديم المساعدة مقابل وعد من المتلقي بإصلاح نشاطاته في المستقبل) كمعيار أساسي لاختيار الشركاء في مجال الأمن في إفريقيا وابتكار مقاييس لتقييم أداء الشريك. ينبغي على واشنطن أن تنتقي الشركاء وتستثمر فيهم إذا كانوا يشتركون معها في أهداف إدارة النزاع ويضعون استراتيجياتهم للأمن الوطني وفقًا لذلك ويبنون بأنفسهم مؤسسات محلية مستدامة لحفظ السلام. وكنوع من الاختبار ضمن أسلوب الولايات المتحدة الأكثر انتقائية، ينبغي أن تطرح واشنطن عدة أسئلة حاسمة: هل استثمر الشريك المحتمل موارده في بناء مؤسسات مستدامة لحفظ السلام ومؤسسات أمنية ملائمة أخرى؟ هل نشر الشريك جنود حفظ السلام عندما سنحت الفرصة؟ هل كان جنود حفظ السلام هؤلاء فعالين على الأرض؟ هل يساعد هذا البلد على تحقيق الأهداف الاستراتيجية الأخرى للولايات المتحدة في إفريقيا، بما في ذلك تعزيز الديمقراطية؟

ثانيًا، ينبغي على الولايات المتحدة أن تسعى بقوة للحصول على فرص لنشر بعض فرقها العسكرية المتخصصة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة ضمن المهام القتالية ووظائف الدعم. يؤدي نشر هذه الوحدات إلى تعزيز مصداقية قيادة واشنطن ونفوذها في الأمم المتحدة وتحسين فعالية المهمة عن طريق سد الفجوات الملحوظة في القدرات في هذا المجال وتطوير كوادر من القوات لديها معارف متخصصة بإفريقيا المعاصرة وبالعمليات المعاصرة متعددة الأطراف خارج الناتو وبالأطراف التي يمكنها أن تدعم وتحسّن المهام المستقبلية في القارة وفي أماكن أخرى.

ثالثًا، ينبغي على الولايات المتحدة أن تزيد من دعمها للمؤسسات المهمة متعددة الأطراف في هذا المجال. سوف يستتبع هذا زيادة مساهماتها في عمليات الأمم المتحدة والتنسيق عن قرب أكبر مع الاتحاد الأوروبي (EU) الذي أصبح لاعبًا رئيسيًا في هذا المجال منذ عام 2003 ودعم الاتحاد الإفريقي الذي يلعب الآن دورًا أكبر بكثير في التعامل مع تحديات السلم والأمن في القارة. ينبغي أن يكون الهدف بعيد المدى لهذا العمل هو الوصول إلى وضع في فترة تتراوح بين خمس وعشر سنوات من الآن تستطيع فيه الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي التعامل بانتقائية أكبر فيما يخص الدول المساهمة بقوات جيش و/أو شرطة مع الاعتماد بشكل أساسي على مجموعة من الدول المساهمة الراغبة والقادرة على مستوى العالم وليس دول إفريقية في الغالب أو إفريقية فقط. لتعمل الولايات المتحدة على تعزيز شراكتها مع الاتحاد الإفريقي، ينبغي عليها زيادة عدد الموظفين في بعثة الولايات المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي ووضع آلية تمويل قابلة للتنبؤ بها لدعم عمليات السلام ومتطلبات المقر الرئيسي للاتحاد الإفريقي والتي تشمل المساءلة المالية الكاملة والمساهمات الإفريقية مع مساعدة الاتحاد الإفريقي على وضع معايير للتدريب والأداء لجنود حفظ السلام لديه وكذلك وسائل التحديد الملائمة للكيفية التي يمكن بها تقييم هذه المعايير.

عمليات السلام في إفريقيا: الأنماط والتحديات

لقد تم نشر خمسين عملية سلام جديدة في أنحاء إفريقيا منذ عام 2000. وقد ظهرت عدة أنماط: يتزايد عدد جنود حفظ السلام والمهام والميزانيات باستمرار وأصبح "حفظ السلام من خلال شراكة" هو الأسلوب المعتاد في القارة وتلعب الدول الإفريقية والاتحاد الإفريقي أدوارًا متزايدة الأهمية.

أولاً، يتزايد عدد عمليات السلام وحجمها وتكلفتها في إفريقيا. بحلول شهر ديسمبر 2014، تم نشر حوالي 113,000 جندي حفظ سلام في أنحاء القارة وكان أكثر من 11,000 منهم من ضباط الشرطة. وتظل الأمم المتحدة إلى حد كبير اللاعب المنفرد الأهم، فقد كانت تساهم بحوالي 82,000 (72.6 في المائة) من هؤلاء الأفراد. كما تمثل القضايا الإفريقية الموضوع الأكثر طرحًا للنقاش في مجلس الأمن في الأمم المتحدة، وتستضيف إفريقيا ما يقرب من 80 في المائة من كل جنود حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة (انظر الشكل 1). لا تشمل هذه الأرقام حوالي 15,000 من الأفراد المدنيين الإضافيين في عمليات حفظ السلام بإشراف الأمم المتحدة وأكثر من 600 موظف في ست بعثات سياسية خاصة للأمم المتحدة ينتشرون حاليًا في أنحاء إفريقيا. وقد أدى العدد المتزايد للأفراد المشاركين والمناطق الوعرة في الغالب التي ينتشر فيها جنود حفظ السلام إلى زيادة كبيرة أيضًا في تكلفة هذه العمليات.

ثانيًا، لقد أصبح "حفظ السلام من خلال شراكة" هو الأسلوب المعتاد. يستتبع هذا التعاون في العمليات العسكرية النشطة بين مؤسسات متعددة الأطراف تضم جهتين أو أكثر أو التعاون في عدة عمليات بين طرفين. لقد أدت عدة عوامل إلى اتباع هذا التوجه، بما في ذلك الإدراك الواسع لحقيقة أنه لا يوجد طرف فاعل منفرد يستطيع التكيف مع تحديات الأمن في إفريقيا وأن الأطراف الفاعلة المختلفة تقدم مزايا متبادلة. إلا أنه كما يوضح الشكل 2، فإن معظم عمليات السلام تتبع مجلس الأمن في الأمم المتحدة أو تحصل على دعم منه مما يوضح الأهمية الكبيرة لتواجد الأمم المتحدة وشرعيتها. تنطوي الشراكات المركزية في إفريقيا على علاقات بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية (RECs) والاتحاد الأوروبي والأطراف الفاعلة المهمة في العمليات الثنائية - وهي في الأساس فرنسا والولايات المتحدة وبريطانيا.

الشكل *1*: جنود حفظ السلام التابعون للأمم المتحدة والمنتشرون في أنحاء العالم وفي إفريقيا، *1990-2014*

120,000

المصدر: قاعدة بيانات توفير حفظ السلام، نوفمبر 1990 حتى الآن، معهد السلام الدولي وجامعة جورج واشنطن، http://www.providingforpeacekeeping.org/contributions.

ـليات الســـلام وأنــواعــها

ـلام في الأمم المتحدة، المحرر "كوبس" وآخرون. (أكسفورد: دار نشر جامعة أكسفورد، الإصدار القادم 2015).

أخذ أسلوب حفظ السلام من خلال شراكة عدة أشكال في إفريقيا. أحد هذه الأشكال هو العمليات التسلسلية كما في مالي وبوروندي وجمهورية إفريقيا الوسطى (CAR)، والتي تنتقل فيها المسؤولية من مجموعة من الأطراف الفاعلة إلى مجموعة أخرى، ويكون ذلك الانتقال في العادة من منظمات إفريقية إلى الأمم المتحدة. في العمليات المتوازية، تتم مهام متعددة بشكل متزامن في نفس مسرح العمليات، كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية (DRC) وساحل العاج وجمهورية إفريقيا الوسطى. كما وفرت الأمم المتحدة عدة حزم دعم للمهام الإقليمية، وتم تمويل واحدة منها فقط من ميزانية حفظ السلام التي وضعتها الأمم. كما تم أيضًا تنفيذ مهمة مشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في إقليم دارفور في السودان (بعثة الأمم المتحدة/الاتحاد الإفريقي في دارفور (UNAMID))، إلا أنه لا توجد رغبة كبيرة لدى الدول الغربية في تكرار هذه التجربة.

أما النمط الثالث فكان الزيادة المستمرة في المساهمات الإفريقية في عمليات السلام هذه. كما أنه منذ عام 2004، لعب الاتحاد الإفريقي الدور المركزي في السماح بنشر أكثر من أربعين ألف جندي وحوالي أربعة آلاف عنصر شرطة وأكثر من أربعمائة خبير مدني في عملياته الأربع الرئيسية لدعم السلام في دارفور والصومال ومالي وجمهورية إفريقيا الوسطى (انظر الشكل 3). إلا أن هذا التوجه ينطوي على ثلاثة محاذير مهمة. أولاً، تطلبت عمليات الانتشار هذه مساعدة خارجية كبيرة. ثانيًا، لم يتمكن الاتحاد الإفريقي من نشر أعداد كافية من الشرطة والخبراء المدنيين الآخرين في مهامه. ثالثًا، ومنذ عام 2003، كان معظم جنود حفظ السلام الأفارقة يأتون من خُمس أعضاء الاتحاد الإفريقي تقريبًا، وخاصة بوروندي ومصر وإثيوبيا وغانا وكينيا ونيجيريا ورواندا والسنغال وجنوب إفريقيا وتنزانيا وأوغندا.

تواجه عمليات السلام في إفريقيا عددًا من التحديات الاستراتيجية والعملياتية التي أدت إلى تعرض الكثير منها لصعوبات في تحقيق أهدافها. تشير هذه المشاكل الدائمة إلى افتقاد الدعم السياسي الثابت إلى جانب الميل إلى إساءة تنفيذ أسلوب حفظ السلام.

فمعظم عمليات السلام المهمة عبارة عن أدوات وليست استراتيجيات. ولكي تنجح، فإنها تحتاج إلى دعم سياسي قوي واستراتيجية قابلة للاستمرار

الــشكل *3*: الـــجنود الـذيـن نشـرتــهم الــدول الأعــضاء فـي الاتـــحاد الإفـريــقي فـي مـــهام تـابـعة لـلأمـم المتحـــدة والاتـــحاد الإفـريــقي

2014 2013 2012 2011 2010 2009 2008 2007 2006 2005 2004 2003

المـــصـــدر: قاعدة بيانات توفير حفظ السلام، نوفمبر 1990 حتى الآن، معهد السلام الدولي وجامعة جورج واشنطن، http:// www.providingforpeacekeeping.org/contributions وحسابات المؤلف.

لحل النزاعات وتسويتها. بدون استراتيجية قابلة للاستمرار، فإن جنود حفظ السلام قد يتمكنون من إزالة بعض أسوأ الأعراض في أزمة معينة لكنهم لن يحلوا الأسباب الجذرية للعنف وعدم الاستقرار. لقد ظلت هذه المشكلة قائمة لسنوات عديدة في دارفور وجمهورية الكونغو الديمقراطية ومؤخرًا جنوب السودان ومالي وجمهورية إفريقيا الوسطى، حيث فشل جنود فرض السلام في حل النزاع وتركوا لجنود حفظ السلام عمل الباقي.

لكي تكون عمليات السلام فعالة، تحتاج إلى أن تكون جزءًا من مجموعة أدوات أوسع لإدارة النزاع وتكون هذه الأدوات متاحة لاستخدام الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والأطراف الفاعلة الأخرى. لا تُعتبر عمليات السلام مثلاً أدوات ملائمة لإجراء مفاوضات سلام ناجحة على مستوى رفيع. ولذلك ينبغي على الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والأطراف الفاعلة الأخرى ألا تكتفي بالتركيز على تدريب جنود حفظ السلام وتجهيزهم ونشرهم فقط، ولكن يجب بدلاً من ذلك أن تطور قدرات أوسع لتتبع اتجاهات العنف المنظم وتقييمها واستخدام أساليب وقائية وتفاوضية وقائية من خلال مبعوثين وبعثات سياسية خاصة وفرض عقوبات موجهة وتعزيز مبادرات بناء السلام والتسوية.

التحدي الثاني هو الحفاظ على علاقات جيدة مع الدولة المستضيفة - وهو عامل حاسم في نجاح (أو فشل) معظم عمليات السلام. في إريتريا وتشاد وبوروندي والسودان، طردت الحكومة المستضيفة عمليات السلام، وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، اشتكت الحكومة بشدة من جنود حفظ السلام لكنها سمحت لهم بالبقاء. وقد أدى هذا إلى الجدل حول ما إذا كان ينبغي على جنود حفظ السلام أن يعبروا "خط دارفور"، أي أن ينتشروا في مسرح العمليات الذي يوافق عليه النظام المستضيف رسميًا للمهمة لكنه يضع الكثير من العوائق للحد من نشاطاتها. ويظهر التحدي الآخر المرتبط بالموافقة عندما تلعب الأطراف الدولية الفاعلة دورًا في تحديد من الذي يُعتبر صاحب السلطة الشرعية محليًا كما حدث في ساحل العاج بعد انتخابات 2010. ولهذا فمن المهم أن تحظى عمليات السلام بدعم سياسي قوي وموحد من مجلس الأمن في الأمم المتحدة أو السلطة الأخرى المسؤولة عن المهمة.

كما تواجه عمليات السلام في إفريقيا أيضًا مجموعة من التحديات المالية. تدير الأمم المتحدة نظامًا عمليًا لدفع تكاليف عملياتها، على الرغم من أن الدول القوية ضمن الأعضاء تحاول أن تظل المهام صغيرة قدر الإمكان. وفي المقابل، يتبع الاتحاد الإفريقي نظامًا ورقيًا لم تظهر له أية فعالية أبدًا في الواقع مما جعل الاتحاد الإفريقي يبحث دائمًا عن تمويل قابل للتوقع ومستدام ومرن. تكمن المشكلة الأساسية في الافتقار لمصادر التمويل الداخلية الكبيرة مما جعل الاتحاد الإفريقي غير قادر على نشر عمليات السلام والاستمرار فيها ميدانيًا. ونتيجة لذلك، تفقد المطالبات الإفريقية بتحمل المسؤولية والقيادة محليًا المصداقية بشكل كبير. ينعكس هذا الواقع المالي على ميزانية الاتحاد الإفريقي لعام 2015، والتي تحتوي على 8.7 مليون دولار فقط (2.3 في المائة) من ميزانيتها المحددة بقيمة 379 مليون دولار تأتي من الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي: من المتوقع من الشركاء الخارجيين، ومن بينهم الولايات المتحدة، أن يدفعوا الباقي.

على الرغم من المشاكل الاستراتيجية والمالية، مطلوب من جنود حفظ السلام في إفريقيا دائمًا أن ينفذوا مهامًا معقدة ومتعددة الجوانب وصعبة في بيئات شديدة التقلب. تم مثلاً إطلاق آخر عملية للأمم المتحدة، وهي البعثة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية إفريقيا الوسطى (MINUSCA) لتنفيذ سبعة وعشرين مهمة ذات أولوية وأربع عشرة مهمة إضافية تتراوح بين حماية المدنيين "من تهديد العنف البدني" ومصادرة الأسلحة الخفية وتعزيز "التمدد السريع لسلطة الدولة". يعمل معظم جنود حفظ السلام في إفريقيا في مناطق حرب نشطة حيث لا يوجد سلام للحفاظ عليه - وهو اتجاه يظهر في الانتشار المنتظم الآن لقوات متخصصة في عدة مسارح عمليات وخاصة مالي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال. وليس من المفاجئ موت المزيد من جنود حفظ السلام نتيجة لذلك.

كما أن التكليفات متعددة الجوانب في عمليات السلام أدت أيضًا إلى التشويش على الفواصل بين النشاطات التي تكون منفصلة في المعتاد. لقد تضمنت الكثير من عمليات "حفظ السلام" المعاصرة في إفريقيا مهام خوض الحروب وفرض الاستقرار ومكافحة التمرد ومكافحة الإرهاب ومنع الأعمال الوحشية وبناء الدولة والتسويات السياسية في نظام الحكم - وخاصة في جمهورية إفريقيا الوسطى وماليي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال حيث أعلنت الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي صراحة عن جماعات عدوة.

تتجاوز معظم هذه المهام بكثير المبادئ والإرشادات الحالية التي يقوم عليها حفظ السلام في الأمم المتحدة. ولذلك فإن الحاجة إلى وضع حدود لعمليات السلام وتمييزها عن خوض الحروب أو مكافحة الإرهاب أو مكافحة التمرد حاجة ملحة.

وأخيرًا، تعاني كل مهمة تقريبًا في إفريقيا من عدة فجوات في الإمكانيات العملياتية. تشمل المشاكل المعتادة إمكانيات الانتشار السريع والبدء في المهمة؛ وتوفير الإمدادات ـ والذي يزداد صعوبة عند العمل في بيئات بنيتها التحتية محدودة مما يعطي الأولوية للنقل الجوي ـ والنقل الذي يشمل إتاحة المركبات المصفحة ووحدات الطيران؛ والوحدات الطبية والهندسية؛ وإمكانيات الاستخبارات والرصد والاستطلاع؛ والاتصالات. كما أن التفجيرات الانتحارية وأجهزة التفجير المرتجلة (IEDs) تمثل مجموعة من التحديات الجديدة نسبيًا أمام جنود حفظ السلام، وخاصة في الصومال ومالي. من المرجح أن تواجه العمليات المستقبلية هذه التهديدات بمعدل أكبر.

دعم الولايات المتحدة لعمليات السلام في إفريقيا

تتسم مشاركة الولايات المتحدة في عمليات السلام في إفريقيا بأنها متعددة الأبعاد، حيث تتضمن العديد من الهيئات الحكومية وأبرزها فريق عمل مجلس الأمن القومي ووزارتا الخارجية والدفاع وبعثتا الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي. وتتضمن علاقات مع المؤسسات الدولية ـ الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الأوروبي - والدول الكبرى المساهمة بقوات جيش و/أو شرطة والتي ليست كلها إفريقية. يتيح النفوذ السياسي الكبير لواشنطن في الأمم المتحدة أن تضغط من أجل تنفيذ إصلاحات مؤسسية، وقد أثمر العديد من هذه الإصلاحات في السنوات الأخيرة. كما أن الولايات المتحدة هي أكبر متبرع لعمليات السلام الثنائية في إفريقيا. وقد نشرت الولايات المتحدة القليل من جنودها لحفظ السلام في إفريقيا بدلاً من التركيز على دعم أطراف فاعلة أخرى من خلال العديد من برامج التدريب والتجهيز والمساعدة. وقد وفرت واشنطن على مدى العام الماضي خدمات دعم جديدة لكل من بعثة الأمم المتحدة والبعثة الإفريقية وقد كشفت عن مبادرات جديدة - وخاصة عرض شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا (APRRP) مع واشنطن - وشجعت الدول الأخرى على تعزيز إسهاماتها في عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة.

الـــنفوذ الـسياســـي

لقد لعبت كل من إدارتي جورج دبليو بوش وباراك أوباما دورًا رائدًا في الموافقة على التوسع في عمليات السلام في إفريقيا من خلال مقعد الولايات المتحدة الدائم في مجلس أمن الـمتحدة. يعطي هذا المقعد فائدة كبيرة للولايات المتحدة في الكثير من القضايا، بما في ذلك القدرة على الاعتراض على أية عملية سلام مقترحة لا توافق عليها. كما أن واشنطن تتمتع بمكانة متفردة تسمح بتقديم دعم سياسي قوي لعمليات الأمم المتحدة، وهذا الدعم له أهمية خاصة عندما تهدد الحكومات المستضيفة تلك المهمات.

كما أن الولايات المتحدة استخدمت أيضًا نفوذها للضغط من أجل إجراء إصلاحات مؤسسية في عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة. وتشمل هذه الإصلاحات

مبادرة الآفاق الجديدة عام 2000 والتطوير المستمر لعمليات التشغيل لجنود حفظ السلام في الأمم المتحدة وعملية فريق كبار الاستشاريين التي أنتجت سلسلة من الإصلاحات المهمة في أواخر عام 2012. إلا أنه في نفس الوقت، وخاصة منذ الأزمة المالية في 2008، ضغطت واشنطن من أجل وضع هيكل كفء ماليًا لعمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة، فهذا الهيكل كثيرًا ما أدى إلى فجوات بين الاحتياجات الفعلية وتصميم متطلبات التنفيذ لمهام معينة. وقد أدى هذا إلى دورة مدمرة فشلت فيها أمانة الأمم المتحدة في تقديم خيارات واقعية لمتطلبات التنفيذ يمكنها أن تحقق مهمة مجلس الأمن. بل إن تصميم متطلبات تنفيذ المهام يميل أكثر إلى الاعتماد على المستوى المتوقع من المساهمات المتاحة وليس على تقييم موضوعي للاحتياجات المحلية. وهذه بالتحديد الطريقة الخاطئة للعمل. ينبغي على القوى ذات النفوذ مثل الأمم المتحدة أن تشجع أمانة الأمم المتحدة على توضيح ما يحتاجون إلى سماعه وليس ما يرغبون في سماعه فيما يخص تخطيط عمليات السلام.

لقد حدث توسع في عمليات السلام في إفريقيا وضغطت الولايات المتحدة لإجراء العديد من الإصلاحات المؤسسية في الأمم المتحدة في غياب سياسة استراتيجية متماسكة للولايات المتحدة بخصوص عمليات السلام. كانت آخر استراتيجية للولايات المتحدة بخصوص حفظ السلام هي القرار الرئاسي 25 (PDD-25) المكتوب عام 1994 بتيسير الانسحاب الأمريكي من مهام الأمم المتحدة بعد الهزيمة في مقديشيو في أكتوبر

1993. حدد القرار الرئاسي 25 معايير محددة لاشتراك الولايات المتحدة فيما بعد في عمليات السلام متعددة الأطراف. ودارت منذ ذلك الحين نقاشات محدودة حول حفظ السلام في ظل توجه استراتيجي من الولايات المتحدة وكانت النقاشات سطحية ومنفصلة غالبًا عن الواقع القائم لحفظ السلام في إفريقيا وأماكن أخرى. أدى هذا بشكل خاص إلى غياب الوضوح لدى وزارة الدفاع حول الأولوية التي ينبغي الانتباه إليها لدعم عمليات السلام، وخاصة عندما تندلع أزمة معينة كما وقع مؤخرًا في جنوب السودان وجمهورية إفريقيا الوسطى.

عـــمليات انـــتشار الأفـــراد

منذ منتصف التسعينيات، نشرت الولايات المتحدة القليل من الأفراد في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، ومعظمهم كانوا ضباط شرطة متعاقدين أو مراقبين عسكريين أو ضباط أركان وليست قوات (انظر الشكل 4). أحيانًا يشغل ضباط الأركان الأمريكيون مناصب قيادية في المهام، بما في ذلك رئيس أركان القوة

ـفظ الســـلام الـتابـعة لـلأمـم المتحـــدة، *2014-1990*

ـلي وجامعة جورج واشنطن، http://www.providingforpeacekeeping.org/contributions.

بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا (UNMIL). بدءًا من يناير 2015، انتشر اثنان وأربعون جندي أمريكي في مهام حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في إفريقيا. لقد نشرت واشنطن قوات أكثر (قوات متخصصة ومستشارون عسكريون) في القارة لدعم مهام بقيادة إفريقية لمكافحة جيش الرب للمقاومة في إفريقيا الوسطى (حوالي 280 إلى 300 فرد) وحركة الشباب في الصومال (حوالي 120 فردًا). في أواخر عام 2014، انتشر فريق صغير من خبراء الولايات المتحدة الفنيين في جمهورية إفريقيا الوسطى للإشراف على إنشاء قواعد المقر الرئيسي ثلاثي القطاعات للبعثة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية إفريقيا الوسطى. وكان قرار واشنطن في أواخر عام 2014 بإرسال قوات لدعم مهام الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي "لحفظ الصحة" ومكافحة الإيبولا في غرب إفريقيا مثالاً إيجابيًا آخر على الانتشار العسكري للولايات المتحدة.

نتيجة لعمليات الانتشار المحدودة هذه والأولويات العالمية الاستراتيجية الأخرى، فإن عدد الأمريكيين الذين لديهم خبرة مباشرة بمهام السلام في الأمم المتحدة أو الاتحاد الإفريقي صغير ولم يتوسع كثيرًا منذ المساهمات الكبيرة من الولايات المتحدة في البلقان والصومال خلال التسعينيات.

يظل نشر المزيد من جنود الولايات المتحدة في عمليات الأمم المتحدة مسألة مثيرة للجدل. في أبريل 2013، قام الأمين العام للأمم المتحدة "بان كيمون" بزيارة غير مسبوقة إلى وزير دفاع الولايات المتحدة "تشاك هاجل" لطلب المزيد من المساعدة من الولايات المتحدة لعمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة. عاد "بان" في العام التالي ليركز هذه المرة على الحصول على دعم للمهمة في جمهورية إفريقيا الوسطى. على الرغم من الدعم الرسمي المحدود لنشر كتائب مشاة من الولايات المتحدة في عمليات الأمم المتحدة، تجري نقاشات حول الأدوار التي قد تلعبها قوات الولايات المتحدة العسكرية المتخصصة في الأعمال القتالية أو الدعم. ستضم هذه الأدوار في الغالب نشاطات داخل المعسكرات مرتبطة بالإمكانيات الطبية والهندسية والطيران والإمدادات إلى جانب إمكانيات الاستخبارات والرصد والاستطلاع (ISR) التي غالبًا ما تشهد

عجزًا في مهام الأمم المتحدة.

ينبغي أن تتطلع الولايات المتحدة إلى نشر قوات عسكرية متخصصة "بالخوذات الزرقاء" للأمم المتحدة لعدة أسباب. أولاً، سيوضح نشر القوات التزام واشنطن بفكرة أن حفظ السلام بواسطة الأمم المتحدة مسؤولية عالمية جماعية وأداة مهمة لإدارة الصراع العالمي.

ثانيًا، يؤثر غياب جنود الولايات المتحدة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة على محاولات واشنطن لممارسة القيادة. ومن المرجح أن يؤدي تقديم القدوة إلى تحقيق نتائج أفضل بدلاً من الطلب من دول أخرى أن تفعل شيئًا لا تفعله الولايات المتحدة بنفسها. كما أن عمليات نشر القوات من هذا النوع ستؤدي أيضًا إلى زيادة نفوذ الولايات المتحدة في منتديات الأمم المتحدة الأخرى مثل اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (اللجنة 34) واللجنتين الرابعة والخامسة، وهي لجان مهمة في تنفيذ إصلاحات حفظ السلام.

ثالثًا، من شبه المؤكد أن نشر وحدات من الولايات المتحدة ولو بشكل مؤقت سيعزز فعالية المهمة وخاصة في المناطق التي يحتاج جنود حفظ السلام فيها حاليًا لعوامل قوة ضرورية مثل إمكانيات الطيران أو الهندسة أو الاستخبارات والرصد والاستطلاع أو الإمكانيات الطبية. هناك رأي رابع يلقي الضوء على أهمية الاحتفاظ بالمهارات في جيش الولايات المتحدة. ستحتاج الوحدات المتخصصة مثل الأطباء والمهندسين، وخاصة بعد الحملتين في أفغانستان والعراق، إلى خبرة عملية للاحتفاظ بالمهارات الأساسية. يمكن أن توفر عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة مثل هذه الخبرة.

كما أن جنود الولايات المتحدة بالخوذات الزرقاء سيعزز أيضًا معرفة جيش الولايات المتحدة بالقارة الإفريقية ونظام حفظ السلام في الأمم المتحدة والدول الصديقة المشاركة، ويشمل ذلك الحلفاء المألوفين في الناتو والشركاء من خارج الناتو، مثل الصين والهند وباكستان والبرازيل وإندونيسيا. وبهذا فإن نشر القوات سيبني كوادر من القوات التي تملك معرفة عملية مميزة بنظام حفظ السلام في الأمم المتحدة والذي تسعى الولايات المتحدة للتأثير فيه.

كما أن مشاركة الولايات المتحدة ستقدم أيضًا مجموعة متميزة من الخبرات العملياتية وإمكانية التعرف على مختلف وجهات النظر. إن المعرفة الأولية بالواقع على الأرض في مناطق الأزمات الإفريقية سيفيد الهيئات الدبلوماسية للولايات المتحدة في إفريقيا، والتي تقبع خلف سفارات محصنة. كما أن نشر القوات سيدعم أيضًا المفهوم الجديد لدى جيش الولايات المتحدة لإنشاء قوات إقليمية موازية وبموجبه سيكون على تلك القوات أن تكون لديها معرفة إقليمية. وفي النهاية، سيتم تكليف وحدات الجيش بشكل دائم بدعم مناطق جغرافية معينة وسيكون من المتوقع منها أن تقيم علاقات مع تلك الدول. وسوف يساعد الانتشار في عمليات السلام الجيش على تحقيق هذا الهدف.

وفي المقابل، يرى آخرون أن نشر جنود للولايات المتحدة بخوذات زرقاء سيكون أمرًا غير حكيم بدون إجماع سياسي محلي أكبر على قيام الولايات المتحدة بهذا الدور. كما يرى المتشككون أيضًا أن الجيوش المتطورة الأخرى - وخاصة في أوروبا وآسيا - ينبغي أن تشارك بجنود حفظ سلام أكثر لأن واشنطن تساهم بنصيب الأسد في الكثير من المهام العسكرية المعقدة المرتبطة بمخاوف أمنية عالمية أخرى. إلا أنه ينبغي على واشنطن أن تستعد لنشر جنودها لحماية مصالحها بشكل فعال. إن مهامًا مثل عملية مكافحة فيروس إيبولا الأخيرة في غرب إفريقيا يمكن أن تساعد على بناء إجماع محلي لصالح المزيد من عمليات نشر القوات. كما أن هذه الالتزامات قد تساعد أيضًا في إقناع الدول الأوروبية والآسيوية على تقديم المزيد من جنود حفظ السلام للعمليات في إفريقيا.

هناك أيضًا مخاوف قائمة منذ مدة طويلة بشأن وضع قوات أمريكية تحت قيادة الأمم المتحدة وتحكمها، ومن المرجح أن يتم التركيز على هذه المخاوف في الكونجرس ذي الأغلبية الجمهورية. إلا أنه يمكن التغلب على مثل هذه المخاوف عن طريق وضع وحدات الولايات المتحدة تحت التحكيم العملياتي للأمم المتحدة، أو التحكم التكتيكي بمعنى أدق، مع الاحتفاظ بالتسلسل القيادي للولايات المتحدة.

كما يؤكد المتشككون على مخاوف منطقية أخرى، بما في ذلك الحاجة إلى تجنب مسارح العمليات التي قد يؤدي وجود قوات أمريكية فيها إلى جذب متطرفين راديكاليين مما يؤدي إلى مخاطر في حماية القوات تؤثر على نتائج العملية أو سيناريوهات حيث يؤدي الوجود الكبير للولايات المتحدة إلى الحد من الحافز لدى القوى المحلية لتحمل مسؤولية أكبر. تُعتبر مثل هذه المخاوف حقيقية لكنها لا تتواجد بنفس القدر في كل المهام وينبغي ألا تؤدي إلى استبعاد نشر القوات من حيث المبدأ. من الملحوظ أن الدول الغربية الأخرى

تواجه تحديات مشابهة إلا أنها ترى أن أسباب نشر القوات تفوق المخاطر في الأهمية. يُعتبر التمدد العسكري الزائد شكوى شائعة أيضًا: حتى بعد تخفيض حجم حملتي أفغانستان والعراق، يقوم جيش الولايات المتحدة بمعدل عمليات مرتفع ولديه القليل من القدرة الاحتياطية وتعرض لتخفيضات كبيرة في الميزانية منذ عام 2009. سيتطلب نشر جنود أمريكيين بخوذات زرقاء أن تقدم القيادة السياسية تبريرًا لسبب الحاجة لذلك. ومن المثير للسخرية أن هذا التقشف النسبي قد يشجع الجيش على التفكير في عمليات نشر قوات لتبرير الحصول على تمويل أكبر. وأخيرًا، ما زال المتشككون يتبعون الفكرة السائدة منذ عصر الحرب الباردة بأنه ينبغي على القوى العظمى ألا تشارك في جهود حفظ السلام، وذلك على الرغم من أن الصين وروسيا والولايات المتحدة قد شاركوا جميعًا في عمليات السلام منذ التسعينيات. على الرغم من أن ردود الأفعال العالمية على وجود قوات عسكرية أمريكية في عمليات الأمم المتحدة ستكون مختلطة بالتأكيد، فقد تقدم هذه العمليات أيضًا فرصًا للتعاون مع الشركاء الصينيين والروس لتحسين مهام حفظ السلام ودعم الروابط العسكرية.

توجد عوائق مؤسسية أخرى. من بينها أن الهيكل العسكري الحالي للولايات المتحدة ليس مهيئًا بشكل جيد لتعزيز عمليات الانتشار الكبرى ضمن عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة. ومع ذلك فمن بين النماذج الممكنة ما يُعرف بالمساهمة بحزمة، حيث تنشر الدولة عددًا كافيًا من الأفراد ـ بما في ذلك القوات الخاصة وإمكانيات الاستخبارات والرصد والاستطلاع والدعم الجوي القريب وإمكانيات إخلاء الإصابات البشرية ـ للحد من اعتمادها على نظام الأمم المتحدة والدول الأخرى المشاركة بقوات جيش/شرطة في المهمة. وقد قدمت هولندا مؤخرًا مثل هذه المساهمة لعملية الأمم المتحدة في مالي. يُعتبر نشر القوات المشترك مع دولة شريكة خيارًا آخر، ربما من خلال النشر المشترك لتجهيزات طبية من المستوى الثاني كما فعلت النرويج وصربيا في مهمة الأمم المتحدة في تشاد عام 2009.

من العوائق أيضًا عدم مكافأة الأفراد العسكريين الأمريكيين ماديًا وفي الترقيات عن عمليات نشر القوات متعددة الأطراف هذه، سواء في شكل مجموعات قتالية أو كأفراد. تظهر هذه العوائق بشكل أكبر عند نشر ضباط شرطة بسبب عدم وجود قوة شرطة فيدرالية مما يؤدي إلى الاعتماد على متعاقدين من القطاع الخاص. على الرغم من أن الولايات المتحدة غير مجهزة جيدًا لنشر وحدات شرطة في مهام الأمم المتحدة، ينبغي عليها أ، تبحث بقوة عن فرص للمساهمة بمجموعات عسكرية متخصصة في الأعمال القتالية أو وظائف الدعم بحيث تسد الفجوات في القدرات العملياتية للأمم المتحدة. من المفضل تقديم الدعم المتخصص لمجرد تحسين القدرات التي لم تكن كافية لضمان فعالية عمليات السلام. إن نشر مجموعات صغيرة منتقاة من المتخصصين سيؤدي إلى تحسين فعالية عمليات الأمم المتحدة بدون إضافة عبء شاق على الأعباء الحالية أو التأثير على القدرات العسكرية للولايات المتحدة في المهام المستقبلية الأخرى غير التابعة للأمم المتحدة في أجزاء أخرى من العالم. تستطيع الولايات المتحدة وضع معايير إرشادية عامة لتحديد موعد نشر الجنود ومكانهم وعددهم.

المساهمات المالية

تُعتبر الولايات المتحدة أكبر داعم مالي منفرد لعمليات السلام في الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي. تقدم واشنطن دعمًا تطوعيًا في الميزانية العامة للاتحاد الإفريقي إلى جانب الدعم للدول المنخرطة في عمليات سلام. أما في الأمم المتحدة، فتمثل الولايات المتحدة جزءًا من عملية دورية تقدر المساهمات الحالية للولايات المتحدة بنسبة 22 في المائة من الميزانية العادية (التي تغطي المهام السياسية الخاصة) و28.4 في المائة من ميزانية حفظ السلام. وبما أن الولايات المتحدة دولة عضو في الأمم المتحدة فإن هذه المساهمات تُعتبر التزامات بموجب اتفاقية دولية. إلا أنه في عام 1994، وضع الكونجرس حدًا أقصى لمساهمة الولايات المتحدة المخصصة لحساب نشاطات حفظ السلام الدولية (CIPA) بنسبة 25 في المائة من إجمالي ميزانية حفظ السلام التي تحددها الأمم المتحدة. ومنذ ذلك الوقت، تحتاج كل إدارة أمريكية إلى الحصول على موافقة سنوية لدفع التزاماتها التي تزيد على الحد الأقصى بنسبة 25 في المائة، وهو ما رفضه الكونجرس في آخر سنتين. يتضمن جزء من التزام أوباما بدعم عمليات حفظ السلام وإصلاحها في الأمم المتحدة زيادة الدعم المالي من الولايات المتحدة لعمليات السلام في إفريقيا، بما في ذلك جهود تسديد المتأخرات.

إن الاستثمار في عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة أمر جيد بشكل عام للولايات المتحدة. فمن الواضح أن هذه العمليات موفرة في التكلفة عند مقارنتها بعمليات انتشار معادلة لقوات من الولايات المتحدة وتنشط هذه العمليات في مناطق من المستبعد أن تغامر قوات الولايات المتحدة بدخولها. في عام 2007 مثلاً، وضع مكتب المساءلة الحكومي (GAO) في الولايات المتحدة تقديرًا بأن التكلفة على الولايات المتحدة ستبلغ تقريبًا ثمانية أضعاف لتنفيذ عملية حفظ سلام متعددة الأبعاد مشابهة لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي (MINUSTAH). كما أن الدول الأخرى تدفع حوالي 72 في المائة من التكاليف وتستطيع الأعمال التجارية الأمريكية أن تسترد جزءًا كبيرًا من تلك الأموال عن طريق الفوز بعقود لدعم مهام الأمم المتحدة.

كما تقدم الولايات المتحدة أيضًا دعمًا ماليًا لعمليات السلام في إفريقيا عبر قنوات أخرى. أهم قناتين هما حساب عمليات حفظ السلام (PKO) في وزارة الخارجية، والذي يدعم عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة وخارجها؛ وبرامج بناء مؤسسات الدفاع وبناء قدرات الدول الشريكة والتعليم والتدريب الدوليين التابعة لوزارة الدفاع. لقد أصبح برنامج القسم 1206 في وزارة الدفاع لتدريب الشركاء وتجهيزهم في عمليات مكافحة الإرهاب وتحقيق الاستقرار له أهمية خاصة نظرًا للتداخل بين نشاطات مكافحة الإرهاب وحفظ السلام في بعض المناطق وخاصة مالي والصومال وربما نيجيريا.

في العام المالي (2013 (FY، وصلت هذه المساهمات المالية إلى 1.7 مليار دولار تقريبًا من الولايات المتحدة لنشاط حفظ السلام التابع للأمم المتحدة في إفريقيا حوالي 100 مليون دولار لبعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة إفريقية (AFISMA) وأكثر من 170 مليون دولار لبعثة الدعم الدولية بقيادة إفريقية في جمهورية إفريقيا الوسطى (MISCA) وأكثر من 500 مليون دولار لدعم بعثة الاتحاد الإفريقي في الصومال (AMISOM) و35 مليون دولار لدعم العمليات ضد جيش الرب للمقاومة في إفريقيا الوسطى. كما تلقت ثماني دول إفريقية حوالي 100 مليون دولار من تمويل القسم 1206.

المساعدة

لقد تم استخدام أموال الولايات المتحدة لتوفر للدول المساهمة بقوات جيش/شرطة والمؤسسات الإقليمية الإفريقية دعمًا في الإمدادات والاتصالات ونقلاً جويًا استراتيجيًا وتدريبًا وتجهيزًا (بما في ذلك الذخيرة في بعض الحالات) وإمكانيات الاستخبارات والرصد والاستطلاع والمركبات. كما قدمت الولايات المتحدة دعمًا أيضًا لقوى خارجية لتنفيذ مهام لفرض النظام، بما في ذلك عملية سيرفال التي قامت بها فرنسا في مالي عام 2013.

تشمل الآليات الأكبر والأكثر استمرارية برامج التدريب والتجهيز من الولايات المتحدة ومبادرة عمليات السلام الدولية (GPOI) المهمة، وفي إفريقيا تحديدًا مبادرة الاستجابة للأزمات في إفريقيا (ACRI) التي تحولت إلى مبادرة التدريب والمساعدة في عمليات القوات الإفريقية (ACOTA). تعمل هذه البرامج حاليًا مع عشرين دولة إفريقية شريكة وتقدم تدريبًا على مجموعة كبيرة من المهام العسكرية (انظر الجدول 1).

لقد ساهمت الولايات المتحدة منذ عام 2005 بمبلغ يقارب مليار دولار لدعم إمكانيات حفظ السلام من خلال مبادرة عمليات السلام الدولية مع تخصيص نسبة تصل إلى الثلثين من نفقاتها للنشاطات في إفريقيا (انظر الشكل 5). كما أنفقت الولايات المتحدة منذ عام 2000 أكثر من 25 مليون دولار على برنامج دعم عمليات حفظ السلام الشرطية الدولية

بتسوانا (0)

مالي* (74)

موريتانيا (64)

موزمبيق (0)

ناميبيا (69)

توجو (19)

زامبيا (65)

* طرف أيضًا في مبادرة الولايات المتحدة لحوكمة الأمن *(X)* تشير إلى تصنيف الأمم المتحدة للدولة المساهمة بدءًا من *31* ديسمبر *2014*.

ســـبة المــخصصة لــلنشاطــات فــي إفــريــقيا (بــالــدولار الأمــريــكي)

لي 2015 بعد.

(IPPOS) لتدريب وتجهيز ودعم أكثر من 4500 شرطي من تسع دول شريكة. بالإضافة إلى تدريب جنود حفظ السلام، حاولت مبادرة عمليات السلام الدولية المساعدة في بناء الاكتفاء الذاتي للدول الشريكة لكي تدرب الدول جنودها لحفظ السلام بنفسها عن طريق إعداد مدربين وتجديد منشآت التدريب وبنيته التحتية ومساعدة الشركاء على وضع برامجهم الخاصة للتدريب على حفظ السلام. خلال العام المالي 2013، كانت الغالبية العظمى لجنود حفظ السلام المدربين تحت حساب عمليات حفظ السلام في وزارة الخارجية من نيجيريا (5,976) وأوغندا (5,002) وبوروندي (4,789) وغانا (2,719) وبنين (1,856) والنيجر (1,403) وسيراليون (1,278) وتوجو (1,251) والصومال (1,060). إلا أنه تم تخفيض ميزانية مبادرة عمليات السلام الدولية منذ العام المالي 2009 بمقدار الثلث تقريبًا.

كما قدمت قيادة الولايات المتحدة في إفريقيا وقوة المهام المشتركة في القرن الإفريقي عدة أشكال من المساعدة لإدارة السلم والأمن في الاتحاد الإفريقي وللدول الإفريقية المشاركة بقوات جيش/شرطة. يُعتبر إنشاء مجلس إمدادات إفريقيا اعم 2014 - والذي تلعب فيه قيادة الولايات المتحدة في إفريقيا دورًا تنسيقيًا مركزيًا - تطورًا مهمًا لضمان استغلال إمكانيات ونظم النقل لتمكين جنود حفظ السلام من الانتشار بسرعة في مسارح عملياتهم.

كما نفذت قيادة الولايات المتحدة في إفريقيا عمليات تدريبية تركز على وظائف المقر الرئيسي وترتيبات القيادة والتحكم لمساعدة الدول الإفريقية المشاركة على التخطيط والنشر للقوات والمواد والحفاظ عليها وإعادة نشرها في عمليات السلام. ومع توجه الأمم المتحدة نحو تبني معايير أكثر عملية، من المرجح أن تتزايد أهمية المشاركة في مثل هذه العمليات بالنسبة للدول الإفريقية المشاركة.

إن الزيادة السريعة في عمليات حفظ السلام في أوائل القرن الحادي والعشرين دفع مبادرة عمليات السلام الدولية ومبادرة التدريب والمساعدة في عمليات القوات الإفريقية إلى تبني أسلوب واسع وليس عميقًا في تدريب جنود حفظ السلام الأفارقة، بحيث يتم توفير دورات لمدة عشرة أسابيع تقريبًا للتدريب قبل الانتشار في حوالي ثلاثين دولة إفريقية. أدت هذه البرامج إلى تحسين قدرة تلك القوات على القيام بمهام حفظ السلام المهمة نسبيًا لكنها واجهت صعوبات من عدة جوانب. أولاً، واجهت صعوبة في التأكد من أن جنود حفظ السلام الذين يتلقون التدريب والمعدات التي يتم نقلها سينتشرون فعلاً في عمليات السلام، وهذا أمر يظل خاضعًا لقرار الحكومة المستضيفة. ثانيًا، تجد البرامج صعوبة في وضع مقاييس وتطبيقها لقياس أداء جنود حفظ السلام هؤلاء قبل تلقيهم التدريب ضمن مبادرة التدريب والمساعدة في عمليات القوات الإفريقية وبعده. ثالثًا، تجد البرامج صعوبة في تشجيع الدول الإفريقية المساهمة لكي تكتفي ذاتيًا في هذا المجال.

لقد أثار منتقدو أسلوب التدريب والتجهيز الأمريكي عدة مخاوف. من بين هذه المخاوف أنه لم يتم وضع تقييم موضوعي لنجاح هذا الأسلوب أو تأثيره العكسي على أهداف السياسة الخارجية للولايات المتحدة. ثانيًا، أدت زيادة الخبرة الإفريقية في عمليات السلام إلى الحد من الاحتياج لمدربين من الولايات المتحدة في واجهة التدريب. سيكون لخبراء الولايات المتحدة فعالية أكبر عند القيام بأدوار من الكواليس مثل مساعدة الضباط وضباط الصف الأفارقة على إنشاء برامج ومؤسسات تعليم عسكري احترافية. ثالثًا، ستتعرض أية برامج تدريب مستقلة غير متكاملة مع النظم المستدامة محليًا للتعليم العسكري الاحترافي لتآكل في المزايا بعد حوالي ستة أشهر. وعلى الرغم من أن التدريب والتجهيز ينبغي أن يساعدا القوات المسلحة على الاستجابة لأزمات محددة، إلا أنهما في أفضل الأحوال يمثلان أسلوبًا سطحيًا قصير المدى للتعامل مع المؤسسات غير الفعالة التي تفتقد الموارد المحلية والأفراد المطلوبين لتكرار مثل هذا التدريب أو صيانة المعدات. يذهب نقاد آخرون إلى مدى أبعد بالقول بأن رغبة الولايات المتحدة في التقديم المستمر لحزم التدريب والتجهيز للدول الإفريقية ضعيفة الأداء أدى إلى الحد من الدافعية لدى تلك الدول للاستثمار في قدراتها الخاصة. ويشير رأي رابع إلى أن القدرات التي تستطيع مبادرة التدريب والمساعدة في عمليات القوات الإفريقية تقديمها ـ وهي في الأساس كتائب المشاة والمعدات الشخصية والمركبات ـ غير كافية لتنفيذ الالتزامات والتغلب على تحديات العمليات المعاصرة التي تتطلب نشاطات حركية وقدرات متخصصة وأعدادًا أعلى بكثير من ضباط الشرطة والخبراء المدنيين الآخرين. ويعني هذا على الأقل توجيه التدريب نحو سد الفجوات في القدرات المهمة للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، مثل الوحدات الطبية أو الهندسية أو وحدات الاستخبارات والرصد والاستطلاع أو الإمدادات أو القوات الخاصة.

مـــبادرات جـديـدة

في عام 2014، نظمت الولايات المتحدة قمتين دوليتين كبيرتين أطلقتا مبادرات جديدة لتحسين عمليات السلام في إفريقيا، ويعود ذلك بشكل جزئي لإدراك هذا الاختلاف بين العرض والطلب في عمليات السلام المعاصرة.

في أغسطس 2014، تم الكشف عن مبادرتين جديدتين هما شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا (APRRP) ومبادرة حوكمة الأمن (SGI) وذلك في القمة الافتتاحية لزعماء الولايات المتحدة وإفريقيا. ويتمثل هدف شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا في مساعدة جيوش ست دول إفريقية مشاركة في مبادرة التدريب والمساعدة في عمليات القوات الإفريقية ـ وهي السنغال وغانا وإثيوبيا ورواندا وتنزانيا وأوغندا ـ على الحفاظ على "جاهزية القوات والمعدات للانتشار السريع والإعلان عن نيتهم الانتشار في إطار مهام الأمم المتحدة أو الاتحاد الإفريقي للاستجابة للأزمات التي تظهر". بدءًا من العام المالي 2015، بلغت ميزانيتها السنوية 110 مليون دولار لمدة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات. يتمثل مبرر إنشاء شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا في تلبية إحدى أكثر احتياجات حفظ السلام وضوحًا: سرعة الانتشار الفعال في الأزمات عندما يعني الفارق بين نشر قوة في خلال أسبوعين أو ستة أشهر إمكانية إنقاذ عشرات الآلاف من الأرواح. ولأن الدول التي تملك قدرات محلية معقولة فقط لعمليات نشر القوات المستدامة يمكنها أن تنفذ عملية الانتشار في خلال أسابيع قليلة، بدأت الولايات المتحدة شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا بالدول التي لديها سجل معروف لعمليات نشر القوات ورغبة في تحمل التزامات تنطوي على خطورة وقدرات مؤسسية لاستيعاب الاستثمار الإضافي. وقد أكدت واشنطن على أن شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا ليست نشاطًا من جانب واحد وإنما اتفاقية قائمة سيتحمل

فيها الشركاء الأفارقة مسؤولية القيام بالجانب الخاص بهم في الاتفاق.

لقد أدى الإعلان عن شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا إلى إلقاء الضوء على مشاكل مهمة في سياسة الولايات المتحدة الخاصة بعمليات السلام. أولاً، تمثل شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا آلية أخرى تضم دولاً إفريقية بشكل ثنائي بدون تدخل الاتحاد الإفريقي، إلا أن الشراكة يمكن أن تدعم عمليات الانتشار لتنفيذ مهام تتبع الأمم المتحدة أو الاتحاد الإفريقي. ثانيًا، ميزانية الشراكة صغيرة جدًا عند توزيعها على ست دول. ثالثًا، تظل المبادرة ـ باعتبارها تحت قيادة البيت الأبيض ـ غير محددة فيما يخص مدى تطبيقها وسرعته في الهيئات الحكومية الأخرى في الولايات المتحدة وتأثيرات ذلك. رابعًا، تظل هناك أسئلة حول اختيار الدول الشريكة مبدئيًا، وخاصة الدول التي لديها سجل حوكمة سيئ وأبرزها إثيوبيا ورواندا وأوغندا، والتي أساءت جيوشها للمدنيين في أراضيها وخارجها. تهدد مثل هذه الشراكات مصداقية الولايات المتحدة في تحقيق هدفها المعلن بشأن تعزيز المؤسسات الديمقراطية في إفريقيا.

خامسًا، ليس من الواضح أن الشركاء في شراكة الاستجابة السريعة لحفظ السلام في إفريقيا لديهم الكثير من قدرات الانتشار الإضافية (انظر الجدول 2). تنتشر نسب كبيرة من جيوش غانا ورواندا والسنغال وأوغندا في عمليات سلام، هذا إلى جانب عمليات أوغندا المستمرة في جنوب السودان. على الرغم من انتشار 10 في المائة فقط من جيش تنزانيا، فإن الدولة ليس لديها سوى ثلاثة وعشرين ألف جندي مما يترك نطاقًا محدودًا لعمليات انتشار إضافية على مستوى الكتائب. وبهذا لا يتبقى للولايات المتحدة سوى إثيوبيا، وهي بالفعل أكبر دولة في العالم في المساهمة بجنود حفظ سلام.

في سبتمبر 2014، نظمت الولايات المتحدة قمة أخرى عقدها نائب الرئيس "جو بايدن" ونجحت تلك القمة في الحصول على التزامات جديدة بحفظ السلام من أكثر من ثلاثين دولة. وقال "بايدن" إن الولايات المتحدة سوف "تراجع" مساهماتها في حفظ السلام عن طريق تقييم الفجوات التي تملك واشنطن "وحدها إمكانية سدها" عن طريق نقل معرفة جيش الولايات المتحدة "بالتعامل مع التهديدات غير المتوقعة" ومساعدة الأمم المتحدة على "نشر تقنية متطورة". تجري حاليًا مراجعة مساهمات الولايات المتحدة، وقد كانت هناك بالفعل مراجعات داخلية من نوع أو آخر على مدى السنوات القليلة الماضية في الوكالات الحكومية في الولايات المتحدة. لكن القمة أدت بالفعل إلى عملية شراء غير مسبوقة من جانب الأمم المتحدة لقواعد عسكرية أمريكية لبعثتها في جمهورية إفريقيا الوسطى وإلى اهتمام كبير من دائرة الأعمال المتعلقة بالألغام في الأمم المتحدة بشأن ما إذا كان يمكنها الحصول على مركبات مكافحة الألغام ذات الشكل V من أجل عملياتها وإلى نشر فريق تقييم عسكري من الولايات المتحدة لتحديد طريقة تعامل بعثة الأمم المتحدة في مالي مع تهديدات أجهزة التفجير يدوية الصنع.

المنتشر في عمليات
السلام
النسبة المئوية

9.1

25.8

17.7

23.8

9.8

18.3

المصدر: المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، الميزانية العسكرية لعام 2014 (لندن: تايلور آند فرانسيز، 2014)

التوصيات

في سبتمبر 2015، ستنظم الولايات المتحدة قمة ثانية لحفظ السلام في نيويورك تحت رعاية الرئيس أوباما للاحتفال بالذكرى السنوية السبعين لإنشاء الأمم المتحدة. ووقتها ستكون الأمم المتحدة أيضًا قد أصدرت تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام والذي يمكن أن يحدد مسار عمليات الأمم المتحدة في المستقبل المنظور. وسيزيد الجدل الدولي أيضًا حول ما إذا كانت الدول الأوروبية أو المساهمون الآخرون في القوة الدولية للمساعدة الأمنية في أفغانستان سيعودون إلى حفظ السلام بقيادة الأمم المتحدة بعد أن انتهت الحملة في أفغانستان. أما في إفريقيا، فمن المرجح أن يتركز النقاش على إمكانية نشر عمليات سلام أو توسيعها في نيجيريا وليبيا وربما في أماكن أخرى.

في هذا السياق، ينبغي أن تستخدم واشنطن نفوذها السياسي في تعزيز اعتماد الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في المستقبل على مجموعة أكبر بكثير من الدول التي يمكنها المشاركة بالإرادة والإمكانيات لتنفيذ التزامات معقدة متعددة الأبعاد والاتفاق على معايير أداء مشتركة. يمكن عندها أن تصبح الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي أكثر انتقائية في تحديد جنود حفظ السلام والإمكانيات التي يتم نشرها في مهام معينة. في وجود دعم قوي وواسع، فإن إنشاء مثل هذه المجموعة العالمية ـ وليس الإفريقية فقط ـ من الدول المشاركة بقوات جيش/شرطة يُعتبر هدفًا واقعيًا على مدى السنوات الخمس القادمة.

تستطيع الولايات المتحدة أن تساعد في خلق ذلك الدعم بالاعتماد على أن دولاً كثيرة ما زالت ترى أن العمل مع الجيش الأمريكي له مميزاته من أجل المساعدة في إقناع جيوش متطورة أخرى بالمساهمة في عمليات السلام المستقبلية في إفريقيا. ينبغي على الولايات المتحدة كذلك أن تواصل تقديم مساهمات مبتكرة في العمليات القائمة في الفترات الانتقالية كما فعلت في الصومال ومالي وجمهورية إفريقيا الوسطى وأماكن أخرى. إلا أنه لتحقيق أفضل استفادة من هذه الفرصة، ستحتاج واشنطن إلى ترتيب أمورها من الداخل وإنشاء هيئات التمويل والشراكات المؤسسية الملائمة لتقديم عمليات سلام أكثر فعالية في القارة. ينبغي اتخاذ الخطوات التالية:

- **اتباع أسلوب الانتقاء وليس وضع الشروط كمعيار مبدئي لاختيار شركاء الولايات المتحدة الثنائيين في مجال الأمن في إفريقيا ووضع مقاييس لتقييم أداء الشريك.** ينبغي أن يتحول تركيز برامج الولايات المتحدة للمساعدة من تدريب جنود حفظ السلام وتجهيزهم إلى بناء مؤسسات وقدرات انتشار وطنية مستدامة لحفظ السلام. ولهذا ينبغي انتقاء شركاء الولايات المتحدة الثنائيين على أساس استثمارهم في مواردهم الخاصة في برامج التعليم العسكري المهنية وهيكلة قواتهم لكي تنفذ مهام حملات دعم السلام وتطوير إمكانياتهم لسد الفجوات العملياتية. بالتوازي مع أهداف الولايات المتحدة القائمة، ينبغي أيضًا إعطاء الأفضلية للدول التي تعزز الحوكمة الجيدة وحكم القانون فيها.
- **السعي بقوة للحصول على فرص نشر مجموعات عسكرية أمريكية متخصصة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة لتقوم بوظائف قتالية وأدوار دعم.** ينبغي أن تواصل الولايات المتحدة النشاطات المبتكرة التي مارستها مؤخرًا من نشر إمكانيات متخصصة وخبرات فنية (عسكرية وشرطية ومدنية) لدعم مهام الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي. إن المبادرات الأخيرة لدعم عمليات الأمم المتحدة ـ مثل بيع قواعد عسكرية لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية إفريقيا الوسطى ووضع تقييمات للتهديدات غير المتوقعة التي تواجهها ـ تُعتبر مهمة وينبغي تكرارها عندما يكون ذلك ملائمًا. لكن ينبغي على الولايات المتحدة أيضًا أن تسعى للحصول على فرص لنشر إمكانيات ومجموعات عسكرية متخصصة في الوظائف القتالية وأدوار الدعم في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في إفريقيا. تشمل الإمكانيات ذات الأولوية في إفريقيا الوحدات الطبية والهندسية ووحدات الإمدادات والطيران والاستخبارات والرصد والاستطلاع. هناك مثلاً نموذج يمكن اتباعه وهو النشر المشترك لوحدة مستشفى من المستوى الثاني مع دولة شريكة. أو يمكن أن تسعى الولايات المتحدة بدلاً من ذلك إلى نشر مساهمة على شكل حزمة من الإمكانيات والأصول كما فعلت هولندا في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية إفريقيا الوسطى. سيؤدي نشر جنود

الأمريكيين بخوذات زرقاء إلى اكتساب حسن نية سياسي كبير وتوضيح التزام الولايات المتحدة بفكرة 28 أن حفظ السلام التابع للأمم المتحدة يُعتبر جهدًا عالميًا جماعيًا وتشجيع المزيد من الجيوش المتطورة على المشاركة في حفظ السلام وتعزيز المهارات وقاعدة المعارف لدى الوحدات المعنية.

- إصدار توجيه سياسي رئاسي (PPD) بشأن عمليات السلام. بدون أساس فكري واضح، ستظل سياسة الولايات المتحدة بشأن عمليات السلام تترنح بارتجالية من أزمة لأزمة. وصلت إدارة أوباما إلى الحكم وهي تدعو إلى الحاجة إلى تعزيز نشاط حفظ السلام النابع للأمم المتحدة باعتباره طريقة فعالة في التكلفة لتحقيق "نتائج مهمة عن طريق حماية المدنيين والمساعدة في إعادة بناء الأمن وزيادة السلام حول العالم". وبعد ست سنوات، ينبغي على الإدارة أن تحدد سياستها ومنهجها الاستراتيجي بشأن عمليات السلام في وثيقة موحدة. ينبغي أن يوضح هذا التوجيه الفرصة الاستراتيجية والحاجة المرتبطة بعمليات السلام وكيفية مساهمة الولايات المتحدة في هذا الأمر، بما في ذلك المساهمة بعناصر من الجيش والشرطة ومدنيين وكيفية العمل مع الشركاء الملائمين. سيؤدي التوجيه السياسي الرئاسي أيضًا إلى تمكين وزارة الدفاع من وضع إرشاداتها الاستراتيجية الخاصة بشأن المهام العسكرية ذات الأولوية المرتبطة بعمليات السلام. بخصوص إفريقيا بالتحديد، ينبغي أن يوضح التوجيه السياسي الرئاسي كيف ستعمل واشنطن على تحسين مشاركتها مع كل من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي. سوف يستلزم هذا توسيع المهام المشتركة بين الولايات المتحدة والاتحاد الإفريقي كنقطة أساسية للتعاون وللمساعدة جزئيًا على الحد من العلاقات الثنائية للدول الإفريقية مع الولايات المتحدة في هذه الأمور.
- زيادة التركيز على تنسيق الولايات المتحدة متعدد الأطراف مع كل من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي بحيث يشمل زيادة عدد أفراد بعثة الولايات المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي. ينبغي على واشنطن زيادة عدد الأفراد (المدنيين والعسكريين) المتعاملين بشكل مباشر مع هذه المؤسسات المهمة متعددة الأطراف. ينبغي على القوات المسلحة ووزارة الدفاع في الولايات المتحدة بشكل خاص أن تصنع كوادر من الأفراد الذين لديهم خبرة مباشرة في العمل داخل الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي ومعهما. ينبغي على الولايات المتحدة أن تركز في الأمم المتحدة على الحصول على المزيد من مواقع ضباط الأركان في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة مع نشر مجموعات عسكرية متخصصة. من المثالي أن تنشر الولايات المتحدة ضابط أركان أو اثنين أو خبيرًا عسكريًا أو اثنين في كل الست عشرة عملية حفظ سلام التابعة للأمم المتحدة. يمكن للولايات المتحدة أيضًا أن تستفيد أكثر من وضعها عن طريق إضافة حوالي خمسة أفراد آخرين ليعملوا داخل لجنة الأركان العسكرية للأمم المتحدة لتنسيق وتوجيه النصائح العسكرية لمجلس الأمن. في الاتحاد الإفريقي، ينبغي على الولايات المتحدة أن تزيد بعثتها عن طريق إضافة المزيد من موظفي الخدمة والمستشارين العسكريين الأجانب. من النماذج التي يمكن اتباعها بعثة الولايات المتحدة لدى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والتي تضم أكثر من ثلاثين عضوًا بينما تضم بعثة الولايات المتحدة لدى الاتحاد الإفريقي أقل من عشرة. ستكون الخبرات الفنية للولايات المتحدة لها فائدة خاصة في مساعدة الاتحاد الإفريقي على التقييم والتخطيط والإدارة والتقويم للبعثات وفي تطوير المعارف المؤسسية لدى الاتحاد الإفريقي عن طريق تقديم الولايات المتحدة للدروس المستفادة فيما يخص إنشاء قوات رد فعل سريع، بما في ذلك الدروس المستفادة من حملتي تحقيق الاستقرار في العراق وأفغانستان. ينبغي أيضًا السعي إلى إنشاء مجموعة استخباراتية تشبه قسم عمليات دعم السلام

(PSOD) وهو ما يتطلب اتفاقية سرية للمشاركة في الاستخبارات العسكرية.

- وضع آليات تمويل قابلة للتنبؤ لدعم عمليات السلام التابعة للاتحاد الإفريقي ومتطلبات المقر الرئيسي للاتحاد بحيث تتضمن مساءلة مالية كاملة ومساهمات إفريقية. ينبغي أن تؤسس الولايات المتحدة صندوقًا لدعم الاتحاد الإفريقي مباشرة بدلاً من الاعتماد بشكل شبه كامل على المساعدات الثنائية للدول الإفريقية المساهمة بقوات جيش/شرطة. ينبغي أن يشترط هذا الصندوق مستوى معينًا من التمويل المتماثل مع الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي لتبين التزامها تجاه العمل (ربما يقدم الاتحاد الإفريقي دولارًا مقابل كل دولارين أو ثلاثة من مساهمات الولايات المتحدة). من النماذج التي يمكن اتباعها آلية السلام الإفريقية التي وضعها الاتحاد الأوروبي والتي تدعم الاستراتيجية المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الإفريقي بميزانية تبلغ 750 مليون يورو تقريبًا من عام 2014 حتى عام 2016. يركز مثل هذا الدعم المالي على دعم متطلبات المقر الرئيسي المطلوبة لإدارة المهام الإفريقية، بما في ذلك توفير الموظفين لقسم عمليات دعم السلام في الاتحاد الإفريقي الذي يعاني من عجز مزمن في الموظفين. ينبغي على واشنطن أيضًا أن تدعم توصية "لجنة برودي" في عام 2008 التي تنص على استخدام ميزانية حفظ السلام التي تحددها الأمم المتحدة في دعم المهام الإفريقية التي يوافق عليها مجلس الأمن في الأمم المتحدة حسب متطلبات كل مهمة. ينبغي أن تضغط الولايات المتحدة من أجل وضع آلية لضمان الإشراف على إنفاق مثل هذه الأموال.
- مساعدة الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي على وضع معايير للتدريب والأداء لجنود حفظ السلام لديهما ومقاييس ملائمة للتقييم. إن دعم الولايات المتحدة للتوجيهات الجديدة لتشكيل الوحدات العسكرية في الأمم المتحدة كان خطوة أولى مهمة نحو تحديد التوقعات في معايير الأداء وتوزيعها على جنود حفظ السلام في الأمم المتحدة. ينبغي أن تضمن الولايات المتحدة استمرار العملية مع وضع معايير تدريب ومنهجيات محددة لتقييم أداء جندي حفظ السلام في الميدان. ينبغي أيضًا تشجيع الاتحاد الإفريقي على تبني معايير ملائمة في عمليات دعم السلام التابعة له.
- إزالة الحد الأقصى لتمويل مساهمات الولايات المتحدة المالية في عمليات السلام في الأمم المتحدة ودفع حصص الولايات المتحدة بالكامل وفي وقتها. من المؤسف أن الكونجرس الأمريكي قد تجاهل من زمن طويل المطالبات بأن تدفع الولايات المتحدة حصصها في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بالكامل وفي وقتها. كما يظل تحقيق تقدم في هذا الأمر غير مرجح على المدى القصير على الأقل. ومع ذلك فإن عمليات السلام في الأمم المتحدة تدعم مصالح الأمن القومي للولايات المتحدة بشكل مباشر وبتكلفة معقولة. ولهذا ينبغي إزالة الحد الأقصى الذي وضعه الكونجرس على المساهمات المالية من الولايات المتحدة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة.

مع دفع أية متأخرات ترتبت عنه. الحد الأقصى قصير النظر وغير مثمر ويتعارض مع التزامات الولايات المتحدة بموجب ميثاق الأمم المتحدة. إن الامتناع المتواصل من الكونجرس عن تغطية الحصة الكاملة يؤثر على قدرة المهام على تنفيذ التزاماتها على الأرض ويخلق توترات بين الولايات المتحدة وأكبر الدول المساهمة بقوات جيش/شرطة في الأمم المتحدة والتي تتأخر مستحقاتها.

الخاتمة

لا تستطيع الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي تنفيذ عمليات سلام فعالة وضمانها إلا إذا تم إلزامهما باستراتيجية سياسية شاملة لحل النزاعات. تعتمد فعالية هذه العمليات على قدرة الهيئات التي أصدرت قرار تنفيذها على اختيار المساهمات الملائمة من مجموعة واسعة من الدول القادرة على تقديم موظفي حفظ سلام وجنود وشرطة ومدنيين جيدي التدريب ومجهزين وملتزمين. وهذا بدوره من المرجح أكثر أن يحدث إذا تم اعتبار عمليات السلام مسؤولية عالمية جماعية. ولهذا ينبغي على الولايات المتحدة أن تشجع الدول المتقدمة الأخرى على المشاركة بأفراد وموارد أكبر في عمليات السلام. سيتحسن وضع واشنطن القيادي عند نشر مجموعاتها وإمكانياتها المتخصصة في مهام الأمم المتحدة. ينبغي أن تبرر الإدارة الأمريكية الحاجة لعمليات الانتشار من هذا النوع في إطار استراتيجية الولايات المتحدة لدعم عمليات السلام الفعالة وسريعة الاستجابة ومتعددة الأطراف، وينبغي أن تعزز تعاونها مع الاتحاد الإفريقي وتنسيقها مع الاتحاد الأوروبي للمساعدة على تنفيذ تلك الرؤية.